Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 VII Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2016

Nr. 58

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 februari 2016

1. 2015: het jaar van de transitie

2015, het eerste jaar van de decentralisaties in het sociaal domein is voorbij. Er is een grote transitie ingezet in de zorg, ondersteuning en participatie van kwetsbare burgers. Over 2015 geven de gemeenten naar schatting 7,4 miljard euro uit aan jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning in natura en door PGB-betalingen via de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Het betreft een omvangrijke herziening, waarbij gemeenten verantwoordelijk werden voor een groot aantal nieuwe taken. Een breed ondersteunde prioriteit daarbij was om de continuïteit van de zorg en ondersteuning van burgers te garanderen.

De transities zijn in algemene zin beheerst verlopen. In het PGB Trekkingsrecht is ingrijpen nodig geweest om tijdige betalingen voor zorgverleners en continuïteit van zorg en ondersteuning te kunnen garanderen. Maar er zijn meer zaken die vragen om aanvullende acties. Zo was er bij meerdere partijen mogelijk te weinig tijd en aandacht voor het optimaal inrichten van de administratieve processen. Daardoor ontstaan nu risico's voor het aantonen van de rechtmatigheid van de bestedingen van gemeenten. Onzekerheden kunnen tot een beperkende of afkeurende accountantsverklaring op de jaarrekening leiden.

In het afgelopen jaar ben ik – samen met de Staatssecretaris van VWS – in gesprek geweest met gemeenten, aanbieders en hun accountants om na te gaan wat de effecten van de transitie zijn op de getrouwheid en rechtmatigheid van de gemeentelijke uitgaven voor de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) en de Jeugdwet, zowel in natura als via het PGB Trekkingsrecht. Wij hebben er begrip voor dat gemeenten en zorgaanbieders – gegeven de transitiefase en de enorm inzet die is gepleegd om de contiuniteit van zorg en ondersteuning te garanderen –

kst-34300-VII-58
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

nog aanlopen tegen knelpunten bij het aantonen van de rechtmatigheid van de uitgaven. Uit onderzoek is gebleken dat – hoewel de uitgangspositie per gemeente verschilt – het gevoel van urgentie sinds eind vorig jaar bij alle gemeenten sterk toeneemt: er wordt actief gewerkt aan het verder op orde brengen van de administratieve processen en organisatie ten behoeve van de verantwoording[1].

Met deze brief, die ik mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan u schrijf, kom ik mijn toezegging na uit het Algemeen Overleg van 9 december 2015 over o.a. de decentralisaties in het sociaal domein (Kamerstuk 34 300 VII, nr. 55). Ik heb bij die gelegenheid beloofd om de Tweede Kamer een brief te sturen over de stand van zaken met betrekking tot de controleverklaringen van de externe accountants bij gemeenten over 2015 en ook een verbinding te leggen met de accountantscontrole bij gemeenten in bredere zin.

2. Continuïteit, knelpunten en oplossingsrichtingen

Zoals geschreven, is in 2015 ingezet op een transitie met behoud van continuïteit van zorg en ondersteuning. Uit hoofde hiervan is in 2015 een aantal knelpunten geconstateerd die een goedkeurende verklaring van de jaarrekening 2015 bij gemeenten en zorgaanbieders belemmeren. De belangrijkste oorzaak ligt daarbij in de maatregelen die zijn getroffen op het vlak van het PGB Trekkingsrecht. Voorts was sprake van vele nieuwe contracten en de diversiteit van de contracten tussen zorgaanbieders en gemeenten, alsmede een bij aanvang nog niet optimaal functionerende digitale infrastructuur. Tot slot verwachten gemeenten dat er mogelijk knelpunten zullen ontstaan in de afrekening met de aanbieders vanwege onvoldoende inzicht in de overgangscliënten en de toepassing van het woonplaatsbeginsel bij de Jeugdwet. Dit heeft zijn repercussies voor de gemeentelijke rekening. In deze paragraaf wordt een en ander toegelicht en wordt benoemd welke acties in samenwerking tussen Rijk en betrokkenen zijn ondernomen.

PGB's

Over het trekkingsrecht PGB heeft in het afgelopen jaar herhaaldelijk overleg plaatsgevonden met uw Kamer. Daarbij zijn diverse moties ingediend met als doel om het uitbetalen «voorop» te stellen. De Staatssecretaris van VWS heeft in overleg met de ketenpartners daartoe diverse maatregelen getroffen. Dit heeft – zoals toen reeds aan de orde is geweest – in een aantal situaties consequenties gehad voor de rechtmatigheid van PGB betalingen.

In 2015 heeft daarna op grote schaal herstel plaatsgevonden, bijvoorbeeld op de zogenoemde ambtshalve budgetten en zorgovereenkomsten alsmede op de spoedbetalingen. Hierdoor zijn veel onrechtmatige betalingen hersteld. In goed overleg is tevens besloten dat betalingen aan zorgverleners op basis van een ambtshalve budget niet teruggevorderd wanneer daar wel zorg voor was geleverd. Daardoor resteren er betalingen die formeel onrechtmatig blijven. De SVB verwacht per 1 april 2016 een accountantsverklaring op de PGB betalingen 2015 af te geven, en verwacht dat deze vanwege de resterende onrechtmatige betalingen niet goedkeurend zal zijn. Zodra de verklaring beschikbaar is, zal meer precies duidelijk worden wat de aard en omvang van de resterende

[1] Op weg naar effectieve verantwoording en controle in het sociaal domein https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/12/15/op-weg-naar-effectieve-verantwoording-en-controle-in-het-sociaal-domein.

onrechtmatigheid is, en welke impact dat heeft op de accountantsverklaring bij gemeenten.

Recentelijk is een handreiking voor gemeenten opgesteld over hoe gemeenten en hun accountants het jaarrekeningentraject van de gemeente kunnen afstemmen op de huidige en komende informatie en accountantsverklaring van de SVB. Een soortgelijke handreiking wordt opgesteld voor de zorgkantoren.

Zorg in natura: contracten tussen gemeenten en zorgaanbieders

Ten tweede speelt het vraagstuk van de contractvoorwaarden. Het kader voor de financiële rechtmatigheid van de uitgaven wordt bepaald door de gemeentelijke verordeningen en hetgeen is overeengekomen in de contracten tussen gemeenten en zorgaanbieders. In veel gevallen zijn de contracten voor 2015 op een laat moment tot stand gekomen, hebben veel gemeenten in het kader van de continuïteit van zorg bestaande contracten overgenomen en bestaat diversiteit in contractvoorwaarden. Er was bij aanvang minder aandacht voor de haalbaarheid van de opgenomen verantwoordingsaspecten in de contracten, zoals informatie over en meetbaarheid van de te leveren prestaties door de zorgaanbieders. Dit vraagstuk speelt vooral bij contracten met prijsafspraken per product (pxq). Daar waar gemeenten subsidies of lumpsumafspraken hebben gemaakt, speelt deze vraag in opzet in veel mindere mate.

Het bovenstaande maakt het vaststellen van de rechtmatigheid van de uitgaven soms lastig. Om de voorwaarden meer te harmoniseren is op initiatief van de Staatssecretaris van VWS samen met de VNG en branches van zorgaanbieders in goed overleg met de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) een modeloplegger «rechtmatigheid» ontwikkeld, die in april 2015 aan gemeenten en zorgaanbieders is aangeboden. Deze modeloplegger ondersteunt gemeenten en zorgaanbieders om aanvullende afspraken te maken, indien de afgesloten contracten rechtmatigheidsvereisten bevatten die door partijen niet zijn na te komen en tot veel administratieve lasten leiden. De combinatie van de contracten en de oplegger vormen dan de basis voor de controle op de financiële rechtmatigheid.

In het najaar van 2015 is door de betrokken partijen ook overeenstemming bereikt over een format voor de «Financiële productieverantwoording Wmo en Jeugdwet», met een bijbehorend landelijk algemeen accountantsprotocol. Dit format kan door de zorgaanbieders als handleiding gebruikt worden bij het uitvoeren van de accountantscontrole op het niveau van de zorginstelling. Deze instrumenten voorzien in een behoefte en kunnen ook nu nog van grote waarde zijn om de knelpunten rondom de rechtmatigheid te verminderen.

Digitale infrastructuur

Op initiatief van het Rijk is in 2014 een infrastructuur ontwikkeld waarmee gemeenten en zorgaanbieders digitaal berichten uit konden wisselen. Alhoewel de functionaliteit op 1 januari 2015 gereed was, waren niet alle gemeenten op dat moment aangesloten. Inmiddels is dit wel het geval en is het standaardberichtenverkeer doorontwikkeld op de gangbare arrangementen voor zorg en ondersteuning. Dit kan helpen om rechtmatigheidsproblematiek in verdere jaren te voorkomen.

Afronding 2015

De Staatssecretaris van VWS en ik hebben – samen met de VNG, de branches voor zorgaanbieders en de NBA – instrumenten ontwikkeld om knelpunten met betrekking tot de rechtmatigheid in 2015 te voorkomen en gemeenten en aanbieders te ondersteunen. Dit in het besef dat veel van deze vragen samenhangen met bestuurlijke keuzen om in het transitiejaar de continuiteit van zorg en ondersteuning centraal te stellen. Enerzijds hechten wij eraan geen consessies te doen aan de comptabele wet- en regelgeving. Anderzijds is ook bij herstel van onrechtmatigheden een kosten/baten-vraagstuk aan de orde. Bij deze afwegingen is voor ons ook het toekomstperspectief van groot belang. Dit alles in de context van gedecentraliseerd beleid. Zo is het aan gemeenten en zorgaanbieders om de handreikingen te benutten en nadere afspraken te maken over de wijze waarop zij omgaan met de verantwoordingseisen in de contracten.

In de laatste weken van december 2015 is het thema van de financiële afrekening door de zorgbranches[2] en de VNG[3] nadrukkelijk onder de aandacht van hun achterbannen gebracht. Partijen worden daarin opgeroepen om op lokaal of regionaal niveau met behulp van de instructies en in overleg met de accountants te zoeken naar passende en realistische oplossingen, bijvoorbeeld om in het kader van de transitie meer coulant om te gaan met het vaststellen van de rechtmatigheid van de uitgaven. Ik ondersteun deze oproep van harte. Ook de Transitiecommissie Sociaal Domein (TSD) beveelt de contractpartijen aan om op lokaal of regionaal niveau te zoeken naar methoden om rechtmatigheidvragen op de korte termijn te voorkomen. Dit in samenspraak met gemeenteraden en accountants. Uiteraard is het raadzaam om als gemeentebestuur hierover afspraken te maken met de gemeenteraad. Deze gesprekken vinden overigens steeds meer plaats.

Bovengenoemde oplossingen zullen in februari en maart 2016 verder aan bod komen in regiobijeenkomsten, die het Programma Informatievoorziening Sociaal Domein (ISD) voor gemeenten en zorgaanbieders organiseert. Ook organiseert de VNG regiobijeenkomsten specifiek voor het PGB Trekkingsrecht.

Een en ander geschiedt steeds in nauw overleg met de accountants. De NBA zal een brief sturen aan gemeenten en aanbieders om de verschillende soorten controleverklaringen en hun betekenis en effect toe te lichten. Ook komt de NBA met nadere informatie met betrekking tot de verschillende oplossingsscenario's voor zorg in natura en zorg via het PGB.

3. Perspectieven vanaf 2016

Zoals geschreven kan het rechtmatigheidsvraagstuk 2015 – naast de oorsprong – niet los worden gezien van het toekomstperspectief. De in 2015 gezette stappen kunnen en moeten nadrukkelijk ook in het perspectief gezet worden van een traject in 2016 en 2017 waarin in toenemende mate aan de vooraf gestelde normen voldaan kan worden.

Voor 2016 hebben gemeenten en aanbieders samen de verantwoordelijkheid voor de vraagstukken rondom de rechtmatigheid en de getrouwheid van de uitgaven in de keten. Belangrijke instrumenten daarvoor worden ontwikkeld vanuit het genoemde Programma ISD. Het Programma ISD is een werkorganisatie van de VNG en zes brancheorgani-

[2] http://www.actiz.nl/nieuws/jeugd/2016/01/financiele-verantwoording-jeugdwet-en-wmo
[3] https://vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/brieven/accountantscontrole-sociaal-domein

saties die uitvoering geeft aan de zogeheten «Werkagenda 2015–2017 Administratie en informatievoorziening». Initiatieven hebben betrekking op de optimalisatie van het berichtenverkeer tussen gemeenten en aanbieders, zoals het gemeentelijk gegevensknooppunt (GGK) en handreikingen voor gemeenten over de gekozen uitvoeringsvariant en de bijbehorende verantwoording en administratieve processen. Ook vindt praktische ondersteuning plaats van gemeenten en aanbieders bij het verbeteren van de administratieve organisatie en de interne beheersing, gericht op onder andere de eigen basisadministratie en het declaratieverkeer. Op iets langere termijn kan de ontwikkeling van nieuwe inkoopmodellen, gekoppeld aan outcome-criteria die maatwerk mogelijk maken, de administratieve lasten aanzienlijk verminderen. Vragen omtrent getrouwheid en de rechtmatigheid kunnen hierdoor voor de komende jaren verder worden gemitigeerd.

4. Accountantscontrole bij gemeenten

Zoals beloofd tijdens het AO van 9 december 2015 zal ik nog kort ingaan op het bredere perspectief van de accountantscontrole bij gemeenten. Dit bredere perspectief is gekozen door de adviescommissie van de VNG die op 8 mei 2014 het rapport «Vernieuwing van de begroting en verantwoording van de gemeenten» heeft uitgebracht. Een vervolgwerkgroep van deze adviescommissie, de werkgroep «Vernieuwing accountantscontrole gemeenten» onder voorzitterschap van dhr. Staf Depla, wethouder van Eindhoven, heeft onderzoek gedaan naar mogelijke aanpassingen voor een meer doeltreffende en doelmatige uitvoering van de accountantscontrole van de gemeentelijke jaarrekening. Deze werkgroep geeft in haar rapport van 3 juli 2015 adviezen voor een accountantscontrole «op maat», gericht op verbetering van de kwaliteit binnen de gemeentelijke organisatie en van de controle[4]. Deze adviezen hebben betrekking op:

- Het ontwikkelen van een handreiking tot versterking van het gemeentelijk opdrachtgeverschap.
- De invoering van een eigen rapportage van het college van burgemeester en wethouders over de financiële rechtmatigheid.
- Meer aandacht in de accountantsopleiding voor de eigenheid van gemeenten.
- Het opstellen van een specifieke interpretatie voor decentrale overheden van de accountantscontrolestandaarden.
- Het waarborgen van het toezicht op de accountantscontrole van de gemeenterekening.

Inmiddels is een commissie actief om problemen met betrekking tot de accountantscontrole, zoals die worden ervaren door gemeenten en provincies, te inventariseren en te bespreken. Dit met als doel om na te gaan waardoor deze problemen worden veroorzaakt en hoe ze zoveel mogelijk kunnen worden opgelost. De problemen kunnen te maken hebben met de internationale regels betreffende de werkwijze van de accountants, die mogelijk onvoldoende zijn toegesneden op medeoverheden, maar ook met nationale wet- en regelgeving. Over de versterking van het gemeentelijk opdrachtgeverschap, de invoering van een eigen verantwoordingsrapportage van het college van burgemeester en wethouders over de financiële rechtmatigheid in de jaarrekening en over het waarborgen van het toezicht ben ik in overleg met de VNG en andere

[4] http://www.vng.nl/onderwerpenindex/gemeentefinancien/accountantscontrole-begroting-verantwoording/nieuws/gemeenterekening-naar-een-accountantscontrole-op-maat.

betrokkenen. De NBA zal in de permanente accountantsopleiding (PE) via een afzonderlijk profiel een extra accent gaan leggen op de eigenheid van decentrale overheden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk